

Nota Técnica

Nº 2

Dides
Diretoria de Desenvolvimento
Institucional

Março de 2022

PRECATÓRIOS DA UNIÃO: ASCENSÃO E COMPORTAMENTO ENTRE OS ORGÃOS ORÇAMENTÁRIOS

Camillo de Moraes Bassi



Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Erik Figueiredo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues Junior

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccharo Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

André Reis Diniz

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2022

EQUIPE TÉCNICA

Camillo de Moraes Bassi

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Desenvolvimento Institucional (Dides) do Ipea. *E-mail*: <camillo.bassi@ipea.gov.br>.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/ntdides2>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <<http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>>.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.
Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	5
2 NUANCES ORÇAMENTÁRIAS.....	5
3 EVOLUÇÃO.....	6
4 COMPORTAMENTO DOS PRECATÓRIOS ENTRE OS ORGÃOS ORÇAMENTÁRIOS (2018-2022).....	7
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	10
REFERÊNCIAS.....	10

1 INTRODUÇÃO

A questão dos precatórios angariou notoriedade, após a anúncio que, no exercício de 2022, os desembolsos a eles atrelados cresceriam substancialmente, colocando em risco o cumprimento do teto dos gastos.¹ De fato, mais que a compressão do teto – e o imbróglgio vai se adensando – aventou-se a criação do Auxílio Brasil – um substituto próximo do Programa Bolsa Família (PBF) – mas, para isso, faltariam recursos, exatamente, pelas elevadas requisições de pagamento, expedidas pelo Judiciário.

As soluções oscilaram desde o *default* (temporário) dessas requisições, até uma espécie de indexação de seus pagamentos aos gastos do ano anterior – nos moldes das despesas primárias –, propostas que, até então, não se concretizaram.

Nesta nota técnica, o intento não é dar soluções adicionais daquelas aqui elencadas, mas apresentar os dados sobre a evolução dos precatórios, no período 2018-2022,² e sua distribuição entre os órgãos orçamentários da união – dados, ressalta-se, ainda, não publicizados. Acredita-se que, com esse mapeamento, possa-se tornar mais inteligível o universo ora tratado, promovendo abordagens mais refinadas da, aqui, desenvolvida.

Além dessa introdução, encontra-se, na seção 2, as nuances orçamentárias para a identificação dos gastos com os precatórios: adianta-se, são nada triviais. Na seção 3, o comportamento dos valores e, na seção 4, a distribuição entre os órgãos orçamentários. Nas considerações finais, seção 5, apresentam-se as conclusões da nota técnica.

2 NUANCES ORÇAMENTÁRIAS

Destaca-se, de antemão, que as despesas públicas comportam duas modalidades de classificação (Brasil, 2020): a qualitativa, que envolve, por exemplo, os itens institucional, funcional e programático, e a quantitativa, que envolve, por exemplo, itens categoria econômica, fonte de recurso e grupo de natureza da despesa.

Em relação aos precários, a dimensão qualitativa é nuclear à sua identificação, uma vez que envolve nuances que, caso não dominadas, distorceriam, sensivelmente, os valores apurados. Nesses entretons reside, principalmente, o programático – componente da classificação qualitativa –, neste caso, enquadrado como Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais – código orçamentário 0901.

Isso ocorre porque o citado programa (código 0901) coaduna-se com uma série de sentenças judiciais transitadas em julgado – reforça-se, todas de caráter obrigatório, que não se sujeitam a contingenciamento –, cada qual atrelada a uma determinada ação orçamentária. No quadro 1, sintetizam-se essas peculiares, de modo a mapear o caminho trilhado.

De relevante, cabe destacar, primeiro, que o programa Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais (código 0901) abriga oito ações distintas, todas judicialmente sentenciadas. Segundo, que os precatórios “puro sangue” se restringem à ação 0005, e nada além disso. Complementando, e a fim de sinalizar um ponto cego no processo de classificação, quando o assunto são dívidas judicialmente sentenciadas, os precatórios não se esmiúcem com as *sentenças judiciais de pequeno porte* – ação 0625. A taxonomia peca, ao não estipular os valores de corte, mas a segmentação existe e deve ser mais bem fundamentada, mediante o registro de um limite monetário, especialmente em relação às referidas sentenças – ação 0625.

QUADRO 1

Precários: os programa e as ações orçamentárias associadas

Programa	Código	Ações	Propósitos
Programa – Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais	0901	0005	Sentenças judiciais transitadas em julgado – precatórios
		0022	Sentenças judiciais devidas por empresas estatais.
		00N2	Cumprimento de sentença judicial – Instituto Aerus de Seguridade Social – Processo nº 0010295-77.2004.4.01.3400.

(Continua)

1. Chama-se a atenção que as despesas associadas ao cumprimento de sentenças judiciais – que não se restringem aos precatórios, conforme demonstrado na seção 2 – são despesas obrigatórias, isto é, não se sujeitam à limitação de empenho e movimentação financeira, conforme previsto na Lei Complementar nº 100/2000, art. 9º, § 2º.

2. O período deve-se, unicamente, à escolha do autor.

Programa	Código	Ações	Propósitos
Programa – Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais	0901	00QG	Anistiados políticos – retroativos concedidos por decisões judiciais.
		0625	Sentenças judiciais transitadas em julgado de pequeno valor.
		0734	Cumprimento de sentença judicial transitada em julgado devida por empresas públicas e sociedades de economia mista.
		00R0	Pagamento de acordo homologado em juízo – serviço federal processamento de dados.
		00G5	Contribuição da União e de suas autarquias para o custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais, decorrente do pagamento de precatórios e requisições de pequeno valor
		00QY	Acordos referentes a passivos atuariais de estatais dependentes.
		00SA	Pagamento de honorários periciais nas ações em que o INSS figure como parte e que sejam de competência da Justiça Federal.

Fonte: Siop.
Elaboração do autor.

Nas próximas seções, as atenções se voltam à evolução dos precatórios, assim como a seu comportamento entre os órgãos orçamentários da União. Iniciar-se-á a análise pela ascensão, *stricto sensu*, ficando o citado comportamento para um segundo momento.

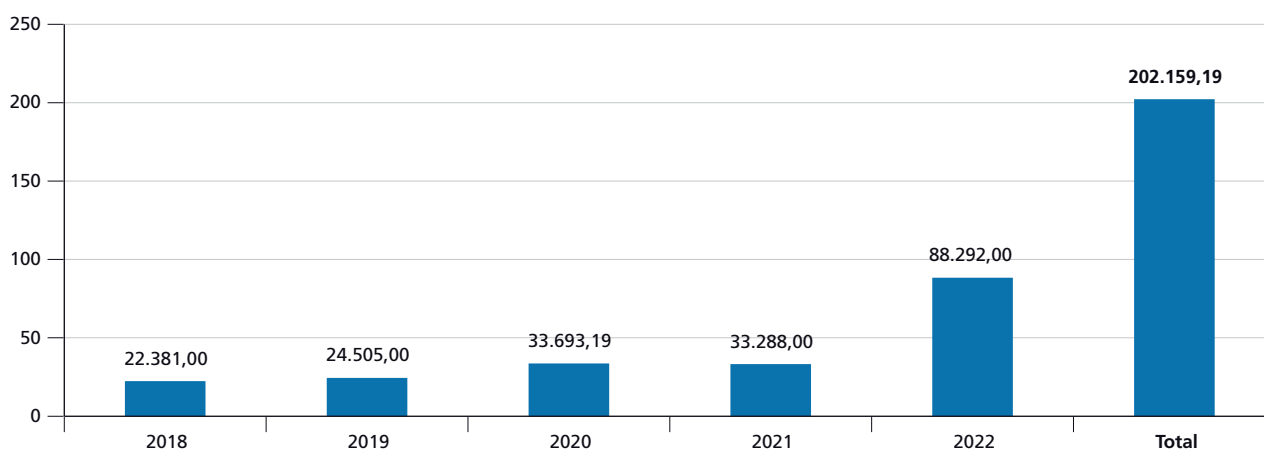
3 EVOLUÇÃO

De acordo com gráfico 1, os pagamentos dos precatórios³ saltaram de R\$ 22,38 bilhões, em 2018, para aproximadamente R\$ 89 bilhões, em 2022.⁴ Ou seja, mais que quadruplicaram no período em questão, acumulando, no quinquênio, cerca R\$ 202 bilhões.

GRÁFICO 1

Evolução dos precatórios da União (2018-2022)

(Em 1 milhão)



Fontes: Projeto de Lei Orçamentária Anual (Ploa) 2022 e Tesouro Gerencial.
Elaboração do autor.

3. Em 2021, pagamentos efetuados até o mês de outubro.

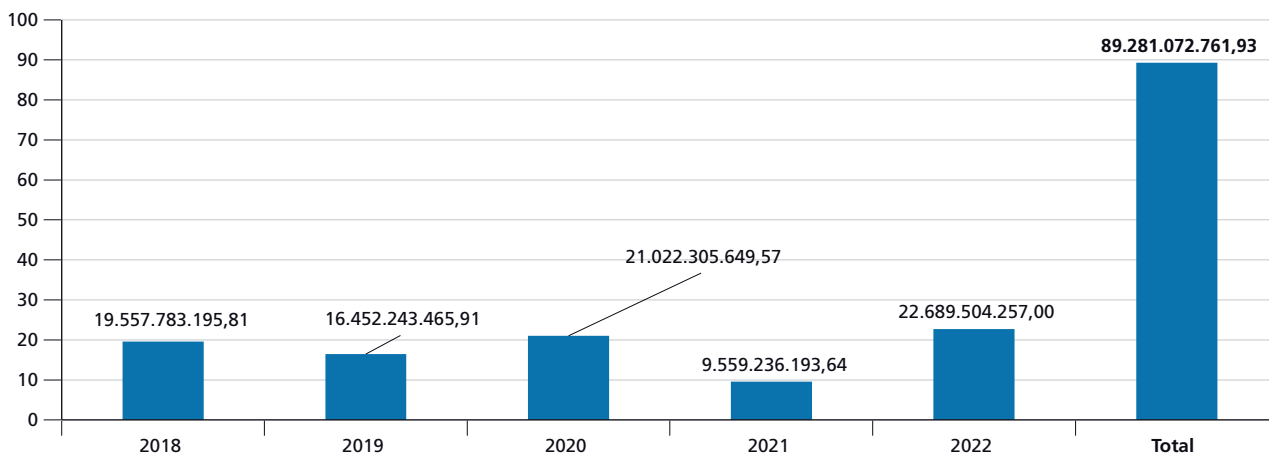
4. Neste caso, dados extraídos do Ploa 2022.

A título de parametrizar o acumulado desse passivo – obrigatório, repisa-se – optou-se por confrontá-lo com os investimentos efetuados pela União – pagamentos, como parâmetro –, no mesmo quinquênio. Segundo o gráfico 2, os investimentos totalizaram, entre 2018 e 2022,⁵ R\$ 89 bilhões, ou seja, pouco menos da metade dos gastos em precatórios.

GRÁFICO 2

Investimentos da União (2018-2022)

(Em 1 bilhão)



Fontes: Projeto de Lei Orçamentária Anual (Ploa) 2022 e Tesouro Gerencial.
Elaboração do autor.

Sintetizando, esvaem-se recursos que, aparentemente, poderiam ser evitados, em um montante – mais de R\$ 100 bilhões – que seria de grande valia, principalmente em um país inequivocamente exangue, em termos de *funding* a investimentos.

4 COMPORTAMENTO DOS PRECATÓRIOS ENTRE OS ORGÃOS ORÇAMENTÁRIOS (2018-2022)

De acordo com a tabela 2, os precatórios pagos em 2018 totalizaram R\$ 22,38 bilhões. Entre os órgãos orçamentários, os que mais participaram foram, em primeiro lugar, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) – cerca de R\$ 14 bilhões – e o Ministério da Cidadania (MCidadania) – cerca de R\$ 6 bilhões –, que, em conjunto, responsabilizaram-se por 90% dos gastos.

Em 2019, quando os gastos totalizaram R\$ 24,5 bilhões, o protagonismo coube ao Ministério da Economia (ME) – cerca de R\$ 21 bilhões⁶ –, vindo, posteriormente, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Pesca – R\$ 2 bilhões – que, em conjunto, responsabilizaram-se por 94% dos desembolsos.

Em 2020, por sua vez, quando os gastos totalizaram R\$ 33,7 bilhões, destacaram-se o ME – com pouco mais que R\$ 30 bilhões – e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Pesca – com cerca de R\$ 1,7 bilhões – que, em conjunto, responsabilizaram-se por 94% dos dispêndios.

Já em 2021 – segundo dados até o mês de outubro – gastaram-se R\$ 33,2 bilhões, destacando-se o ME – cerca de R\$ 29,7 bilhões –, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Pesca – próximo de R\$ 2 bilhões – e o Ministério da Educação (MEC) – pouco mais R\$ 900 milhões – que, em conjunto, responderam por 98% dos gastos.

Por fim, o ano 2022, segundo informações foram retiradas da Ploa. Gastar-se-ão pouco mais de R\$ 88 bilhões, valor carregado pelo órgão contábil (virtual) Encargos Financeiros da União – cerca de R\$ 50 bilhões;⁷ pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS)⁸ – pouco mais de R\$ 31 bilhões; e pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Pesca – cerca de R\$ 1,5 bilhões; que, em conjunto, responderão por 94% dos gastos.

5. Ressalta-se que os dados de 2022 são uma estimativa, extraída do Ploa 2022. Já os referentes ao ano de 2021, são os investimentos pagos até outubro do ano corrente.

6. E não nos esqueçamos que foi, exatamente, em 2019 que o ME encampou uma série de ministérios.

7. Ocorrência que desperta a atenção, já que foge, por completo, dos padrões anteriores.

8. Que se descolou do ME, vale frisar.

Assim sendo, executando-se o ano de 2018, quando a estrutura ministerial era, diferentemente formatada,⁹ pode-se concluir que, entre 2019 e 2021, os dispêndios se concentram no ME, cabendo ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Pesca fração irrisória dos gastos. Já em 2022, quando se reaperceberá o MTPS, este e o órgão contábil (virtual) Encargos Financeiros da União passarão a ser o *locus* preferencial dos precatórios, cabendo, mais uma vez, ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Pesca uma fração inexpressiva.

TABELA 1

Despesas com precatórios por órgão de governo (2018-2022)

(Em R\$ 1 mil)

Órgão	Código	Pagamentos
2018		
Presidência da República	20000	831.295.505,43
Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	20113	14.132.659.347,41
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	22000	116.066,56
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações	24000	5.530.177,84
Ministério da Economia	25000	133.344.374,76
Ministério da Educação	26000	456.630.438,43
Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços	28000	578.590.392,54
Ministério da Justiça e Segurança Pública	30000	12.983.706,43
Ministério de Minas e Energia	32000	2.241.901,28
Ministério da Saúde	36000	131.887.987,60
Ministério da Infraestrutura	39000	34.126.331,78
Ministério do Trabalho e Previdência	40000	495.030,29
Ministério da Cultura	42000	5.765.405,24
Ministério do Meio Ambiente	44000	24.809.690,31
Ministério do Desenvolvimento Regional	53000	19.631.300,42
Ministério do Turismo	54000	1.430.482,18
Ministério da Cidadania	55000	6.009.863.180,04
Total	17	22.381.401.318,54
2019		
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	22000	2.097.482.310,19
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações	24000	29.454.870,22
Ministério da Economia	25000	20.888.802.239,16
Ministério da Educação	26000	768.280.358,61
Ministério da Justiça e Segurança Pública	30000	3.398.947,66
Ministério de Minas e Energia	32000	12.806.151,62
Ministério da Saúde	36000	272.637.296,77
Ministério da Infraestrutura	39000	38.665.884,53
Ministério do Meio Ambiente	44000	206.869.679,90
Ministério da Defesa	52000	2.790.741,10
Ministério do Desenvolvimento Regional	53000	41.144.627,71
Ministério do Turismo	54000	72.958,87
Ministério da Cidadania	55000	143.333.567,34
Total	13	24.505.739.633,68

(Continua)

9. Neste caso, foram o MP e o MCidadania os comandantes dos gastos com os precatórios.

Órgão	Código	Pagamentos
2020		
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	22000	1.684.299.624,30
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações	24000	76.873.474,72
Ministério da Economia	25000	30.547.856.123,69
Ministério da Educação	26000	776.250.431,97
Ministério da Justiça e Segurança Pública	30000	46.430.149,92
Ministério de Minas e Energia	32000	2.324.308,26
Ministério da Saúde	36000	192.589.576,46
Ministério do Meio Ambiente	44000	125.021.059,42
Ministério do Desenvolvimento Regional	53000	31.171.354,63
Ministério do Turismo	54000	1.319.899,36
Ministério da Cidadania	55000	209.051.032,27
Total	11	33.693.187.035,00
2021 (até outubro)		
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	22000	1.975.522.127,77
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações	24000	22.763.523,13
Ministério da Economia	25000	29.742.513.973,46
Ministério da Educação	26000	908.163.434,24
Ministério da Justiça e Segurança Pública	30000	49.249.345,02
Ministério de Minas e Energia	32000	1.612.205,12
Ministério da Saúde	36000	148.218.267,28
Ministério da Infraestrutura	39000	76.110.901,72
Ministério das Comunicações	41000	1.963.259,39
Ministério do Meio Ambiente	44000	74.189.961,58
Ministério da Defesa	52000	2.325.767,08
Ministério do Desenvolvimento Regional	53000	44.225.620,51
Ministério do Turismo	54000	7.964.983,37
Ministério da Cidadania	55000	230.103.371,65
Total	14	33.284.926.741,32
2022 (Ploa)		
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	22000	1.565.250.018,00
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações	24000	44.155.960,00
Ministério da Economia	25000	498.111.111,00
Ministério da Educação		929.211.386,00
Ministério da Justiça e Segurança Pública	30000	15.386.407,00
Ministério de Minas e Energia	32000	7.923.238,00
Ministério da Saúde	36000	834.718.978,00
Ministério da Infraestrutura	39000	109.690.393,00
Ministério do Trabalho e Previdência	40000	31.395.912.219,00
Ministério das Comunicações	41000	261.896,00
Ministério do Meio Ambiente	44000	288.370.945,00
Ministério da Defesa	52000	1.783.907,00
Ministério do Desenvolvimento Regional	53000	518.890.141,00
Ministério do Turismo	54000	5.979.271,00
Ministério da Cidadania	55000	1.635.036.521,00
Encargos Financeiros da União.	71000	50.441.389.553,00
Total	15	88.292.071.944,00

Fonte: Tesouro Gerencial.
Elaboração do autor.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta nota técnica identificou a evolução dos precatórios da União e sua distribuição entre os órgãos orçamentários no período 2018-2022. Apontou que tal comportamento colocou em risco, além do cumprimento do teto às despesas primárias, a implantação de uma política social – o Auxílio Brasil – imprescindível, particularmente nesse período pós-pandêmico. Finalizando, e remetendo à resposta a uma futura investigação, que modalidade de infortúnio possibilitou essa escala repentina nas despesas com os precatórios, escalada que só ganhou notoriedade nas vésperas de findar o exercício financeiro de 2021?

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico do Orçamento**. 14. ed. Brasília: ME, 18 ago. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3HSDfXU>>. Acesso em: 16 out. 2021.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: <<https://bit.ly/3HVltmy>>. Acesso em: 16 out. 2021.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 5 maio 2000. Disponível em: <<https://bit.ly/3Cn8Dws>>. Acesso em: 15 out. 2021.

_____. **Projeto de lei estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2022 (Ploa 2022)**. Brasília: ME, 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/360BbQn>>. Acesso em: 17 out. 2021.

EDITORIAL

Chefe do Editorial

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Chefia

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Editoração

Anderson Silva Reis

Cristiano Ferreira de Araújo

Danielle de Oliveira Ayres

Danilo Leite de Macedo Tavares

Leonardo Hideki Higa

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



**PÁTRIA AMADA
BRASIL**
GOVERNO FEDERAL